

SERGIO CARBONE

(Ordinario di Diritto Internazionale – Università di Genova)

VERSO UNA NUOVA DISCIPLINA
DELL'ORDINAMENTO PORTUALE

1. *I problemi derivanti dalla localizzazione dei porti in ambito urbano.*

Il tema dei rapporti tra porto e città assume particolare rilievo nell'ambito del nostro Paese, e ciò sia per l'elevato numero di porti marittimi che impegnano il territorio costiero, sia perché essi, contrariamente a quanto avviene in altri Stati, risultano per lo più radicati all'interno delle città, e talora a diretto contatto con il loro centro storico. Pertanto, e ad esempio, la stessa area demaniale si trova non di rado a far parte del *waterfront* della città ed a costituire nel contempo un insediamento strategico per lo sviluppo portuale.

Il che, com'è evidente, rischia di generare – e di fatto nel tempo ha generato – conflitti e contrapposizioni tra esigenze portuali ed interessi comunali, in particolare dall'angolo delle specifiche destinazioni del territorio e della protezione ambientale.

Sotto il primo dei profili ora indicati, si deve infatti sottolineare la crescente richiesta (ed effettiva occupazione) di spazi urbani da parte delle aree portuali, dapprima generata dai programmi di sviluppo industriale dei porti, e oggi dalla necessità di aree da destinare all'accoglimento di flussi merceologici sempre più consistenti.

Sotto il secondo dei profili sopra accennati, vanno invece evidenziati i perniciosi effetti prodotti all'ambiente urbano dall'espansione industriale dei porti, la quale ha talvolta danneggiato aree di pregio significativo dal punto di vista ecosistemico e paesaggistico, nonché dalla congestione della viabilità locale generata dai traffici terrestri – e soprattutto stradali – in entrata e in uscita dai porti.

Ciò premesso, non sembra comunque persuasiva l'opinione di chi ritiene che attualmente il porto, in quanto luogo di transito di merci, serva prevalentemente interessi non cittadini e pregiudichi di fatto la qualità della vita urbana, determinando così un *trade-off* negativo per la città nella quale risulta incardinato.

Invero, esistono stabilimenti industriali assai più inquinanti di quelli insediati nelle aree portuali. Inoltre, queste ultime costituiscono ancora oggi un importante volano di sviluppo economico per la città, idoneo a sostenerne adeguatamente, per via diretta o mediata, crescita, redditi e livelli occupazionali.

Piuttosto, è essenziale un adeguato coordinamento tra il porto e la città, non dovendo il primo del tutto trascurare gli interessi locali (in particolare, territoriali ed ambientali) e dovendo la seconda assecondare quanto più possibile la vocazione e le esigenze di sviluppo del porto, dal quale è in grado di trarre indubbi vantaggi. Attraverso il dialogo e la leale cooperazione tra i relativi enti esponenti è pertanto necessario ricercare e trovare il corretto punto di equilibrio tra interessi locali e portuali, realizzando così una presenza del porto all'interno della città che sia utile per entrambi.

In tale prospettiva, fondamentale rilievo assumono i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, se e in quanto, per l'appunto, tra loro efficacemente coordinati, sia nei procedimenti di formazione che nei contenuti. Come evidenziato già da tempo in dottrina, e in linea con quanto appena osservato, deve trattarsi di un coordinamento operante in una reciproca direzione, nel senso cioè

che, così come i piani regolatori portuali non possono prescindere dalle scelte dei piani urbanistici comunali, spetta a questi ultimi tenere in debito conto la specifica vocazione dei porti e le relative esigenze di sviluppo ed espansione territoriale.

2. La disciplina della programmazione del territorio portuale-cittadino precedente all'entrata in vigore della Legge n. 84/1994.

Per un lungo periodo, nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano è mancata una disciplina organica dei piani regolatori portuali, ed il coordinamento di questi ultimi con gli strumenti di pianificazione urbanistica degli enti locali è risultato assai problematico.

La fonte normativa di riferimento era rappresentata dalla L. 20 agosto 1921, n. 1177 ("Provvedimenti per combattere la disoccupazione"), il cui art. 22 stabiliva per i porti di seconda categoria, classi II e III, l'obbligatorietà delle spese concernenti le opere di competenza dell'ente locale, a condizione che tali opere rientrassero nell'ambito di quelle previste nei "piani regolatori approvati nei modi di legge", dei quali peraltro non venivano in alcun modo precisati contenuti, funzioni e procedure di approvazione.

Relativamente agli aspetti procedurali, con la successiva L. 31 novembre 1961, n. 1246 ("Norme relative ai piani regolatori dei porti di 2 e 3 classe della seconda categoria") era stato disposto che i piani regolatori dei porti della seconda categoria, classi II e III, dovessero essere approvati con decreto del Ministero dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministero della Marina Mercantile (poi divenuto Ministero dei Trasporti e della Navigazione ed oggi, come già detto, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), previo parere emesso del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Nulla invece la citata L. n. 1246/1961 aveva previsto in ordine ai piani regolatori dei porti di prima categoria e di seconda categoria, classi I e IV. Con riferimento ad essi la prassi si era così autonomamente orientata nel senso di sottoporre la proposta di piano regolatore formulata dall'amministrazione portuale ad approvazione del Ministero dei Lavori Pubblici, per i porti di seconda categoria, classe I e, a seguito del decentramento amministrativo regionale operato col già citato art. 88, n. 1 del D.P.R. n. 616/1977, ad approvazione della Regione interessata, per i porti di seconda categoria, classe IV.

La previgente normativa configurava dunque i piani regolatori dei porti non già come strumenti di pianificazione del territorio portuale, bensì come documenti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione delle opere attinenti al porto. Di fatto però i piani regolatori portuali assumevano talvolta la connotazione tipica degli strumenti pianificatori, generando così il problema del coordinamento delle rispettive competenze nella determinazione dell'assetto economico-territoriale al quale si riferivano.

3. *I principi di pianificazione territoriale contenuti nella L. n. 84/1994.*

Nella consapevolezza del rilievo dello strumento pianificatorio per il coerente sviluppo delle aree portuali, anche e soprattutto nell'ottica del rinnovato rapporto con la città, l'attuale L. n. 84/1994 assegna invece espressamente al piano regolatore portuale il compito di determinare ambito ed assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate, tentando altresì un'adequata armonizzazione del

medesimo piano regolatore portuale con la pianificazione urbanistica.

Precisamente, in relazione al contenuto dei piani regolatori portuali – la cui emanazione è stata prevista per i porti aventi rilevanza economica internazionale (categoria II, classe I), nazionale (categoria II, classe II) regionale o interregionale (categoria II, classe III), fatta eccezione, però, per quelli svolgenti funzioni meramente turistiche e da diporto – l'art. 5.1 della L. n. 84/1994 attribuisce ai piani anzitutto la funzione di delimitazione “dell'ambito e dell'assetto portuale”, che dovrà avvenire tenendo conto e nel rispetto dei limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale, così come determinati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con decreto emesso ai sensi dell'art. 6.7 della L. n. 84/1994¹. Peraltro, le recenti “Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali”² espressamente prevedono la possibilità che l'ambito portuale così individuato non coincida pienamente con la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale (o marittima), non solo perché da tale ambito possono restare escluse talune aree demaniali ritenute non strategiche ai fini portuali, ma altresì in quanto è consentito includere in esso aree non strettamente appartenenti al demanio ma funzionalmente connesse con il porto, ancorché previo raggiungimento di una specifica intesa con il Comune interessato.

¹ I Decreti attuativi del citato art. 6.7 della L. n. 84/1994 sono stati adottati il 6 aprile 1994 (in *G.U.* 20 maggio 1994, n. 116).

² Si tratta di un documento elaborato da una Commissione *ad hoc*, istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con D.M. 19 maggio 2003, n. 115/CD (e successive modificazioni) ed il cui scopo è essenzialmente la definizione di un approccio metodologico di base ed omogeneo da seguirsi nella redazione dei piani regolatori portuali. Esso è pertanto indirizzato alle Autorità portuali e marittime, cui spetta l'elaborazione dei predetti piani, ed è consultabile all'indirizzo internet <http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/lineeguidaprp/lineeguidaprp.pdf>. Sul sito web del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (<http://www.infrastrutturetrasporti.it>) è altresì possibile reperire la Circolare prot. 17778 MM del 15 ottobre 2004 “sull'applicazione delle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali”.

Pertanto, nella determinazione dello spazio fisico del porto, il piano regolatore portuale deve ritenersi assoggettato anzitutto ad un vincolo di natura geografica, rappresentato dai confini della circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale di cui si tratta, i quali sono posti esclusivamente sul versante costiero e fanno generalmente riferimento a punti ben precisi, in linea di principio con riguardo alle aree del demanio marittimo. Il medesimo piano regolatore è altresì sottoposto ad una limitazione di ordine funzionale, relativamente a quegli spazi (a terra) che non sono assoggettati al regime giuridico dei beni demaniali marittimi.

Delimitato lo spazio fisico e l'assetto del porto, spetta poi al piano regolatore portuale l'individuazione, per ciascuna delle aree in esso ricomprese, delle caratteristiche e della loro specifica destinazione funzionale, con conseguente impossibilità di destinare tali aree a finalità diverse rispetto a quelle previste, salva espressa variante apportata in tal senso al piano regolatore da parte della competente Autorità. In quest'ultimo senso si è infatti già più volte espressa la giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il piano regolatore portuale "vincola, limitandone la discrezionalità, la stessa amministrazione, la quale non può, senza valide ragioni e motivatamente, discostarsene", in quanto "per consentire una destinazione diversa delle aree demaniali oggetto di previsione e di destinazione di un piano regolatore portuale, la competente autorità deve apportare al piano regolatore le necessarie modificazioni", in assenza delle quali non è neppure ammesso "rilasciare concessioni di suolo demaniale marittimo per la realizzazione di opere amovibili o a carattere precario e per tempo limitato ai sensi dell'art. 37 c. nav., dato che – in tale ipotesi – si tratta pur sempre di permettere, anche se per brevi periodi, un uso del porto in maniera non conforme alle previsioni del piano portuale"³.

³ Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 2 luglio 1997, n. 242, in *Foro amm.*, 1997, p. 3145 ss.

La preventiva adozione di una specifica variante del piano regolatore portuale non risulta, invece, necessaria ai fini dell'esecuzione dei c.d. adeguamenti tecnico-funzionali, ovvero di quegli interventi che siano coerenti con gli obiettivi e le scelte di programmazione del medesimo piano regolatore portuale e non modificchino in modo sostanziale la conformazione ed il dimensionamento complessivo degli impianti da localizzare in porto. Si applicano al riguardo le "procedure conferenziali" di cui al D.P.R. 18 aprile 1994, n. 398 ("Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale").

In sostanza, dunque, il piano regolatore portuale, così come delineato dalla Legge n. 84/1994 e contrariamente a quanto avveniva sotto la previgente disciplina, rappresenta un chiaro strumento di *zoning* territoriale e di destinazione delle varie attività portuali, marittime ed industriali, con il quale deve necessariamente raccordarsi il piano operativo triennale, ulteriore strumento di programmazione generale del porto, previsto dalla L. n. 84/1994, al quale spetta la definizione delle strategie di sviluppo delle attività portuali e degli interventi necessari al perseguimento degli obiettivi prefissati (art. 9.3, lett. a).

In particolare, come precisato in sede giurisprudenziale, il piano regolatore portuale rientra nel novero dei "piani speciali" di competenza di enti pubblici diversi da Regione e Comune, ai quali leggi statali o regionali attribuiscono specifiche funzioni di pianificazione territoriale. Esso rappresenta lo strumento pianificatorio nell'ambito portuale, avente natura esclusivamente tecnica, finalizzato allo svolgimento delle attività portuali; inoltre, esaurendo la sua funzione all'interno del porto, il piano regolatore portuale "costituisce una estrinsecazione del potere spettante all'autorità pubblica che ne ha la disponibilità esclusiva di

determinare l'assetto viario, la sistemazione degli edifici e la distribuzione degli impianti" in detto ambito⁴.

Alla luce di tali rilievi sembra dunque doversi escludere con fermezza la possibilità per il piano regolatore comunale di determinare la specifica pianificazione delle aree in esso incluse senza tener conto delle determinazioni assunte al riguardo da parte delle Autorità portuali, fermo restando peraltro il potere del Comune di far valere competenze, prerogative ed interessi che ad esso fanno capo attraverso gli strumenti di coordinamento a tal fine appositamente predisposti dalla L. n. 84/1994.

A tale riguardo va infatti anzitutto sottolineato come, ai sensi dell'art. 5.3 della citata legge, la competenza ad adottare il piano regolatore portuale spetta, nei porti sede di Autorità portuale, ovvero i porti aventi rilevanza economica internazionale e nazionale, al Comitato portuale⁵ organo al cui interno sono presenti anche le istanze comunali, posto che in esso siedono i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale (art. 9.1, lett. g). Questi ultimi partecipano altresì al procedimento di nomina del presidente dell'Autorità portuale (il quale presiede anche lo stesso Comitato portuale⁶, attraverso la predisposizione, insieme a Province e Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessate, della terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale da sottoporre al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, con apposito decreto emanato previa intesa con la Regione interessata, provvede alla predetta nomina (art. 8,1)⁷. Pertanto, non esiste una netta alterità tra

⁴ Così TAR Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 1998, n. 452, in *Urb. app.*, p. 858 ss., con nota di L. DE PAULI; confermata da Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1538, inedita.

⁵ Il quale è competente anche ad approvare il citato piano operativo triennale, su proposta dal Presidente dell'Autorità portuale: cfr. artt. 8.3, lett. b) e 9.3, lett. a) L. n. 84/1994.

⁶ Cfr. l'art. 8.3, lett. a) della L. n. 84/1994.

⁷ Sul punto si tornerà *infra*, al Cap. 3, § 2.1.

Comuni e Autorità portuali, essendo i primi “dentro” le seconde, ed essendo i medesimi in grado di condizionarne *in parte qua* l’attività, anche per quanto concerne l’impiego del demanio portuale.

Diversamente accade – ma *rectius*, accadeva – nei porti che non costituiscono sede di Autorità portuale, ovvero quelli aventi rilevanza economica regionale o interregionale, relativamente ai quali la L. n. 84/1994, con una disposizione innovativa rispetto alla disciplina previgente, espressamente assegnava la competenza ad adottare i piani regolatori alle preesistenti Autorità marittime (art. 5.3), strutture periferiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previste e regolate dall’art. 16 cod. nav.

Oggi, peraltro, la disposizione normativa ora indicata deve ritenersi superata, atteso che, come già si è rilevato, il successivo D.Lgs. n. 112/1998 ha attribuito alle Regioni la competenza pianificatoria relativamente ai predetti porti (art. 105.2, lett. e), sottraendola così allo Stato e, per esso, alle Autorità marittime.

Sempre relativamente agli strumenti di coordinamento tra istanze portuali ed istanze comunali e, quindi, tra porto e città previsti nell’ambito della L. n. 84/1994, particolare rilievo assume l’intesa tra Autorità portuale e Comune o Comuni interessato/i che, a norma dell’art. 5.3 di tale legge, deve necessariamente precedere l’adozione del piano regolatore del porto da parte del Comitato portuale e seguire l’elaborazione del medesimo ad opera del Segretario generale, il quale si avvale a tal fine della collaborazione della Segreteria tecnico-operativa.

Poiché a tenore del precedente comma 2 del medesimo art. 5 “le previsioni del piano regolatore portuale non possono in alcun modo contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti”, risulta chiaro a nostro avviso come lo scopo della predetta intesa sia quello di prevenire eventuali antinomie tra i due strumenti di pianificazione ora accennati, attraverso l’armonizzazione delle relative scelte programmatiche.

Tale essendo la funzione dell'intesa, pare evidente altresì il ruolo che il Comune è chiamato a svolgere al riguardo, nel senso cioè che spetta ad esso la sola verifica della compatibilità delle previsioni del piano con quelle dei vigenti strumenti di pianificazione urbanistica, non potendo invece legittimamente negare l'intesa medesima per il mancato recepimento, da parte dell'Autorità portuale, di indicazioni concernenti assetti, caratteristiche o specifiche destinazioni funzionali delle aree portuali ad esso per ipotesi gradite.

La ragione di fondo di quanto appena osservato sta nella rilevanza non meramente locale dei porti, tanto più di quelli sedi di Autorità portuale, sicché non può essere consentito ai Comuni condizionare lo sviluppo, la programmazione e la pianificazione portuale se non attraverso la verifica della conformità di quest'ultima con gli strumenti urbanistici sopra ricordati. Come si è correttamente osservato in giurisprudenza, il porto non costituisce "zona soggetta a potestà pianificatoria concorrente dell'amministrazione comunale e dell'Autorità Portuale", essendo la predisposizione del piano speciale ad esso relativo riservato alla seconda, ancorché previa intesa con la prima⁸.

Consegue da tali considerazioni l'onere per il Comune che intendesse negare l'intesa di motivare adeguatamente il proprio diniego, indicando altresì le soluzioni ritenute utili al fine del raggiungimento della stessa. Si tratta di un onere fondamentale sia al fine del rispetto del principio di leale collaborazione tra enti pubblici, sia per consentire al soggetto eventualmente chiamato a dirimere il contrasto (spesso un tribunale amministrativo) di comprendere quale ente abbia correttamente esercitato le proprie competenze. Tanto che in dottrina si è al riguardo esattamente rilevato che la mancata osservanza di tale onere dovrebbe *ex se* considerarsi spia dell'illegittimità del diniego di intesa, la quale dovrebbe pertanto ritenersi perfezionata. A *fortiori*, l'intesa

⁸ TAR Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 1998, n. 452, cit.

dovrebbe a nostro avviso ritenersi raggiunta anche nell'ipotesi in cui dalle indicate motivazioni risulti con evidenza che il Comune l'abbia negata per ragioni differenti da quelle sopra ricordate.

In ogni caso, allorché Autorità di governo del porto e Comune o Comuni interessato/i fatichino a trovare la prescritta intesa, al fine della composizione degli interessi pubblici configgenti può risultare utile il ricorso allo strumento della conferenza di servizi, disciplinata in termini generali negli articoli 14 ss. della L. 8 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", così come modificati dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15 ("Modifiche ed integrazioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"). In tal senso si esprimono oggi anche le già menzionate "Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali", confermando tra l'altro una tesi in precedenza già espressa in sede dottrinale⁹. Tanto che tale soluzione risulta oggi espressamente (e correttamente) indicata anche all'interno dei disegni di legge di riforma della legislazione in materia portuale, secondo cui, qualora non si raggiunga l'intesa, spetta alla Regione convocare, su proposta dell'Autorità portuale, un'apposita conferenza di servizi tra Regione, Comune o Comuni interessati ed Autorità portuale, all'interno della quale assumere, a maggioranza, le determinazioni in ordine al piano regolatore portuale¹⁰.

Ciò posto, pare comunque opportuno enfatizzare che, nel procedimento diretto alla formazione del piano regolatore portuale,

⁹ In passato la dottrina aveva ritenuto applicabile il procedimento di cui all'art. 81.4 del D.P.R. n. 616/1977 (il quale oggi, per effetto dell'art. 3.4 del citato D.P.R. n. 383/1994, ha ormai assunto una portata residuale, limitata cioè alle ipotesi in cui all'interno della conferenza di servizi prevista dall'art. 3.1 di tale D.P.R., non si riesca a raggiungere l'unanimità nell'approvazione del progetto di cui si tratta), secondo il quale, in caso di mancata intesa, "si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia".

¹⁰ Il riferimento è al Disegno di legge n. 2757, cit.

il rapporto tra Comune ed Autorità di governo del porto non può e non deve essere di tipo conflittuale; piuttosto, esso deve essere improntato sulla base dell'innanzi ricordato principio di leale collaborazione tra enti pubblici, al fine di realizzare quello scambio e, dunque, quell'integrazione tra porto e città, essenziale per la crescita e lo sviluppo di entrambi. Il che risulta tanto più evidente con riferimento ai porti attuali, stante l'importanza dei collegamenti tra essi e il retroterra portuale, la cui pianificazione territoriale esula senz'altro dalle prerogative dell'Autorità portuale.

Infatti, attesa la ritenuta impossibilità del piano regolatore del porto di incidere direttamente su aree non portuali, risulta fondamentale, sia in prospettiva di espansione del porto sia in chiave di creazione o rafforzamento di attività "a valore aggiunto" collocabili nelle adiacenze del medesimo, la cooperazione col Comune interessato. Per altro verso, può esservi l'esigenza per quest'ultimo di destinare talune aree del demanio portuale, sul quale non può intervenire mediante specifica pianificazione, al recupero del *waterfront*, alla valorizzazione del territorio locale o, più in generale, alle esigenze della città, ciò che rende a sua volta essenziale la collaborazione con l'Autorità portuale.

Del resto, un'adeguata armonizzazione tra interessi portuali ed esigenze del territorio circostante risulta utile anche sotto il profilo ambientale, atteso che, lo si è già evidenziato, l'attuale caratterizzazione postindustriale dei porti non impedisce ad essi di impattare negativamente sul loro intorno, e ciò sia attraverso la crescente domanda di spazio costiero, sia per il tramite della congestione della viabilità locale che può derivare dal nuovo ruolo del porto come snodo logistico strategico di un sistema di trasporti e distribuzione sempre più coordinato ed integrato.

4. (Segue): *pianificazione del territorio portuale e tutela ambientale.*

Sotto tale ultimo profilo, e sempre in un'ottica di coordinamento tra porto e intorno portuale, assume dunque particolare rilievo la previsione di cui all'art. 5.4 della L. n. 84/1994: per i porti di seconda categoria, classi I, II e III, si prevede l'assoggettamento del piano regolatore adottato dal Comitato portuale, una volta intervenuto il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e prima della definitiva approvazione della Regione interessata, alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA)¹¹. Quest'ultima, come è noto, è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'art. 6 della L. 8 luglio 1986, n. 349 ("Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"), in attuazione della Direttiva CEE n. 85/537 del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati¹², la quale vincola gli Stati membri ad assoggettare alla VIA i progetti di opere pubbliche e private dettagliatamente elencati negli Allegati I e II, tra i quali pure quelli concernenti i porti.

¹¹ Riassumendo, dunque, l'*iter* procedimentale diretto all'adozione del piano regolatore portuale si articola nelle seguenti fasi: (i) elaborazione del piano da parte del Segretario generale, il quale si avvale dell'ausilio della Segreteria tecnico-operativa; (ii) acquisizione dell'intesa con il Comune o con i Comuni interessato/i sul piano così elaborato; (iii) adozione del piano da parte del Comitato portuale, su proposta del Presidente dell'Autorità portuale; (iv) trasmissione del piano al Consiglio superiore dei lavori pubblici affinché quest'ultimo esprima il proprio parere entro 45 giorni dal ricevimento dell'atto, trascorsi i quali il predetto parere si intende emesso in senso favorevole; (v) assoggettamento del piano alla VIA; (vi) approvazione finale del piano da parte della Regione interessata.

¹² In *GUCE*, 5 luglio 1985, n. L 175, p. 40 ss. Successivamente modificata da: Direttiva CE n. 97/11 del Consiglio del 3 marzo 1997, in *GUCE*, 14 marzo 1997, n. L. 73, p. 5 ss.; Direttiva CE n. 2003/35 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica altresì la Direttiva CE n. 96/61, in *GUUE*, 25 giugno 2003, n. L 156, p. 17 ss.

Nell'espletamento della VIA del piano regolatore portuale, particolare attenzione deve riservarsi alla possibile incidenza degli interventi ivi previsti su eventuali aree tutelate dalla Direttiva CEE n. 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. Direttiva "Habitat")¹³. Allo scopo di contribuire alla conservazione della biodiversità negli Stati membri, la Direttiva appena indicata ha infatti realizzato una rete ecologica europea denominata "Natura 2000", costituita da "zone speciali di conservazione" designate dagli Stati membri in conformità alle disposizioni della Direttiva medesima e da zone di protezione speciale già istituite con la Direttiva CEE n. 79/408 concernente la conservazione degli uccelli selvatici¹⁴.

Nell'attuare la Direttiva Habitat, il D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, così come modificato e integrato dal successivo D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, ha espressamente sancito l'obbligo per tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale, compresi dunque i piani regolatori dei porti, di avere riguardo agli effetti che gli interventi in essi previsti possono determinare sotto il profilo naturalistico-ambientale sui predetti siti di importanza comunitaria e sulle zone speciali di conservazione (art. 5.1), e ciò anche allorché si tratti di piani territoriali concernenti aree esterne a quelle di cui alla rete Natura 2000, ma suscettibili comunque di incidere sulle stesse (art. 5.3). Il D.P.R. n. 357/1997 (nel testo modificato ed

¹³ In *GUCE*, 22 luglio 1992, n. L 206, p. 7 ss. Successivamente modificata da: Direttiva CE n. 97/62 del Consiglio del 27 ottobre 1997, in *GUCE*, 8 novembre 1997, n. L 305, p. 42 ss.; Regolamento CE n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003, in *GUUE*, 31 ottobre 2003, n. L 284, p. 1 ss.

¹⁴ In *GUCE*, 25 aprile 1979, n. L 103, p. 1 ss. Successivamente modificata da: Direttiva CEE n. 81/854 del Consiglio del 19 ottobre 1981, in *GUCE*, 7 novembre 1981, n. L 319, p. 3 ss.; Direttiva CEE n. 91/244 della Commissione del 6 marzo 1991, in *GUCE*, 8 maggio 1991, n. L 115, p. 41 ss.; Direttiva CE n. 94/24 del Consiglio dell'8 giugno 1994, in *GUCE*, 30 giugno 1994, n. L 164, p. 9 ss.; Direttiva CE n. 97/49 della Commissione del 29 luglio 1997, in *GUCE*, 13 agosto 1997, n. L 223, p. 9 ss.; Regolamento CE n. 807/2003 del Consiglio del 14 aprile 2003, in *GUUE*, 16 maggio 2003, n. L 122, p. 36 ss.

integrato) precisa altresì che, per i progetti assoggettati alla procedura di VIA, la valutazione dell'incidenza sui siti protetti deve essere svolta nell'ambito di tale procedura (art. 5.4).

La nota sensibilità delle istituzioni comunitarie per le tematiche di natura ambientale ha poi condotto anche all'emanazione della Direttiva CE n. 2000/60 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (c.d. Direttiva "Acque")¹⁵.

Poiché scopo di quest'ultima è il mantenimento ed il miglioramento dell'ambiente acquatico all'interno della Comunità e, in particolare, delle acque superficiali interne, delle acque di transizioni, delle acque costiere e sotterranee, anche attraverso la riduzione degli scarichi ed emissioni di sostanze pericolose, essa è suscettibile di produrre effetti pure in materia portuale. Peraltro, sebbene il termine finale per la sua attuazione fosse il 22 dicembre 2003 (art. 24.1), ad oggi essa non risulta ancora recepita all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, tanto che in data 18 febbraio 2005 la Commissione ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee *ex* art. 226 CE, conclusasi il 12 gennaio 2006 con sentenza di inadempimento pronunciata nei confronti del nostro Paese¹⁶.

Allo stato, e conformemente a principi consolidati di diritto comunitario, la mancata adozione della Direttiva "Acque" nel nostro ordinamento non può tuttavia comportare, in capo all'Autorità portuale e agli altri soggetti pubblici che concorrono alla formazione e approvazione del piano regolatore del porto, il totale disinteresse per le sue norme. Tanto più che, in quanto

¹⁵ In *GUCE*, 22 dicembre 2000, n. L 327, p. 1 ss. Successivamente modificata dalla Decisione CE n. 2455/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2001, in *GUCE*, 15 dicembre 2001, n. L 331, p. 1 ss.

¹⁶ Corte di Giustizia, 12 gennaio 2006, causa C-85/2005. Commissione c. Repubblica italiana, in *GUUE*, 11 marzo 2006, n. C 60, p. 10. Il testo integrale della sentenza è consultabile sul sito internet <http://www.curia.eu.int>.

soggetti espressione degli “Stati membri” ai sensi del diritto comunitario, scaduto il termine di recepimento delle direttive comunitarie essi sono comunque vincolati al rispetto delle norme da esse previste. Pertanto, e ovviamente nella misura del rilevante, deve ritenersi che i piani regolatori portuali, per lo meno quelli il cui *iter* di formazione non fosse ultimato alla data di scadenza del termine di recepimento della Direttiva Acque, dovranno tener conto delle disposizioni dettate da quest’ultime, a prescindere dalla sopravvenienza di norme nazionali di recepimento.

Per i porti aventi funzione industriale o petrolifera, l’art. 5.5 della L. n. 84/1994 ha previsto altresì l’obbligo di allegazione al piano regolatore ad essi relativo di un “rapporto sulla sicurezza dell’ambito portuale”, e ciò “ai fini degli adempimenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175”, mediante il quale il nostro Paese ha recepito la Direttiva CEE n. 82/501 del Consiglio del 24 giugno 1982 sui rischi di incidenti: i rilevanti connessi con determinate attività industriali (c.d. “Severo I”)¹⁷. Scopo di tale rapporto è dunque quello di determinare, a fini preventivi, il livello di rischio dei porti industriali o petroliferi e delle attività ivi esercitate (sicurezza intesa quindi come *safety*), coerentemente con i rapporti che sono tenuti ad elaborare i gestori dei singoli impianti.

Si noti peraltro che il D.P.R. n. 175/1988 specificamente menzionato nell’art. 5.5 citato risulta oggi non più in vigore (fatta eccezione che per l’art. 20) in quanto abrogato dal D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (al quale, dunque, deve ora intendersi riferito il richiamo di cui al citato art. 5.5 della L. n. 84/1994), che ha dato attuazione alla Direttiva CE n. 96/82 relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (c.d. “Seveso II”)¹⁸. Quest’ultima Direttiva ha infatti sostituito la Seveso I, allargandone il campo di applicazione e, in

¹⁷ In *GUCE*, 5 agosto 1982; n. L 230, p. 1 ss.

¹⁸ In *GUCE*, 14 gennaio 1997, n. L 10, p. 13 ss.

particolare, includendovi sostanze ritenute pericolose per l'ambiente acquatico. Di recente, la Direttiva Seveso II è stata a sua volta modificata dalla Direttiva CE n. 2003/105 (c.d. "Seveso III")¹⁹, la quale ne ha ulteriormente esteso l'ambito di operatività inserendovi le operazioni di lavorazione e deposito di sostanze materiali prodotte dalle industrie estrattive e contenenti sostanze pericolose nonché gli impianti di smaltimento degli sterili utilizzati in tali operazioni.

All'interno dell'ordinamento giuridico italiano la Direttiva Seveso III è stata attuata con il D.Lgs. 21 settembre 2005, n. 258 (recante, appunto, Attuazione della Direttiva 2002/105/CE, che modifica la Direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), il quale modifica – in parte – il sopra menzionato D.Lgs. n. 334/1999, estendendone, tra l'altro, la sfera di applicazione anche ai porti aventi carattere commerciale, in cui siano presenti le sostanze pericolose indicate nell'art. 2.1 del D.Lgs. da ultimo indicato²⁰.

L'art. 4.3 del menzionato D.Lgs. n. 334/1999 espressamente prevede l'applicabilità delle norme da esso dettate ai porti a funzione industriale e petrolifera, ancorché con gli adattamenti richiesti dalla peculiarità delle attività portuali, appositamente definiti in un regolamento interministeriale da adottarsi di concerto tra il Ministro dell'Ambiente, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Ministero (oggi) della Salute. Tale regolamento è stato emanato con D.M. 16 maggio 2001, n. 293, il quale stabilisce l'obbligo per le Autorità portuali (o marittime) competenti sui predetti porti di predisporre un "rapporto integrato di sicurezza portuale", dal quale risultino (i) i pericoli e i rischi di incidenti rilevanti derivanti dalle attività svolte nell'area portuale, (ii) gli scenari incidentali per ciascuna sequenza incidentale individuata (*sic*), (iii) le procedure e le condotte operative finalizzate alla

¹⁹ In *GUUE*, 31 dicembre 2003, n. L 345, p. 97 ss.

²⁰ Cfr. l'art. 1.1, lett. e) del D.Lgs. n. 238/2005.

riduzione di rischi di incidenti rilevanti e (iv) le eventuali misure tecniche atte a garantire la sicurezza dell'area considerata (art. 4.1)²¹.

Anche per tener conto di queste articolate sopravvenienze normative, appare senz'altro corretta l'ipotesi, circolata all'interno dei disegni di legge di riforma della L. n. 84/1994, di modificare i sopra descritti commi 4 e 5 dell'art. 5, al fine di prevedere l'obbligo di sottoporre il piano regolatore portuale adottato dall'Autorità portuale alla valutazione integrata tecnica²² e di impatto ambientale effettuata da un'apposita commissione paritetica istituita con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto col Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, la quale deve esprimersi entro sessanta giorni dalla richiesta, salva la possibilità di una sola proroga fino ad un massimo di trenta giorni. Decorso il termine previsto senza che la commissione ora indicata si sia pronunciata sul punto, la valutazione integrata tecnica e di impatto ambientale si intenderebbe effettuata in senso favorevole²³.

Resta invece ferma nei disegni di legge di riforma ad oggi presentati in Parlamento la disposizione di cui all'art. 8.3, lett. m), della L. n. 84/1994, la quale assegna all'Autorità portuale e, per essa, al suo Presidente, il compito di assicurare la navigabilità del porto attraverso il mantenimento e l'approfondimento del relativo fondale, da attuarsi, dopo la sopravvenuta soppressione del servizio escavazione porti di cui all'articolo 26, in concessione mediante gara pubblica ai sensi dell'articolo 6.5²⁴, e in ogni caso nel rispetto della vigente normativa sulla tutela ambientale.

²¹ Per chiarimenti in ordine all'interpretazione ed alla applicazione del D.M n. 293/2001 e, in particolare, sui suoi rapporti con il D.M. del 19 marzo 2001 e le procedure semplificate di prevenzione incendi da quest'ultimo previste, si veda la Circolare della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del 26 luglio 2001, prot. NS 5308/4192 sott. l).

²² Cfr. il D. Lgs. 4 agosto 1999, n. 372, recante "Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento".

²³ Cfr. l'art. 2 del Disegno di legge n. 2757, cit.

²⁴ Come si è già osservato nel precedente Cap. I, il servizio di escavazione porti, istituito con il R.D. 27 febbraio 1927 e trasferito dall'art. 26 della L. n. 84/1994 dal Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e da ultimo

Com'è noto, infatti, i fondali portuali necessitano periodicamente di lavori di dragaggio, sia al fine di mantenere la profondità e quindi, la navigabilità "tradizionale", sia al fine di incrementare tale profondità onde adeguarla, in particolare nei porti maggiori, alle mutate esigenze delle navi moderne, le quali, parallelamente allo sviluppo del trasporto containerizzato e dei traffici internazionali, hanno assunto e vanno assumendo con sempre maggiore evidenza dimensioni assai consistenti.

Si tratta peraltro di lavori dalla cui esecuzione possono derivare effetti perniciosi per l'intorno portuale sotto il profilo ambientale, a cagione soprattutto della possibile dispersione di sostanze inquinanti che, per effetto in particolare delle attività industriali esercitate nelle (maggiori) aree portuali, possono risultare incorporate nei sedimenti da dragare.

La rilevanza ambientale delle operazioni di dragaggio dei fondali portuali appare evidente soprattutto allorché queste ultime debbano svolgersi all'interno di siti espressamente riconosciuti dalla legge²⁵ come inquinati e con riferimento ai quali la legge medesima abbia conseguentemente previsto l'esecuzione di specifici interventi di bonifica e di ripristino ambientale di interesse nazionale.

In tale ultimo caso, infatti, le operazioni di dragaggio dei fondali portuali, qualora esercitate, come senz'altro possibile, in via preventiva rispetto ai previsti interventi di bonifica e ripristino ambientale del sito inquinato, dovranno esercitarsi secondo modalità e limitazioni tali da non pregiudicare la successiva esecuzione di questi ultimi.

regolato con il D.M. 16 maggio 1996, n. 379, è stato soppresso dall'art. 106 del D.Lgs. n. 112/1998. Ad oggi, pertanto, il mantenimento e l'approfondimento dei fondali portuali può attuarsi con la modalità di cui all'articolo 6.5, che l'art. 8.3, lett. *m*), della L. n. 84/1994 indica(va) come subordinata, salva comunque l'indizione di una gara pubblica, particolarmente idonea ove si tratti di realizzare attività di dragaggio aventi natura non già continuativa e/o di manutenzione, bensì di approfondimento dei fondali.

²⁵ Cfr., in particolare, la L. 9 dicembre 1998, n. 426, recante "Nuovi interventi in campo ambientale".

Non appare invece condivisibile la tesi di recente espressa in sede di giurisprudenza amministrativa²⁶, secondo la quale nei siti riconosciuti per legge come inquinati gli interventi di bonifica e ripristino ambientale debbano necessariamente svolgersi in via preventiva rispetto a qualsiasi ulteriore operazione, comprese pure quelle concernenti il dragaggio dei fondali portuali, da cui non potrebbero subire alcun tipo di interferenza. Infatti, ciò che sembra piuttosto essenziale al riguardo è il coordinamento tra le operazioni di dragaggio e gli interventi di risanamento ambientale, in modo tale che la realizzazione delle prime non pregiudichi l'esecuzione dei secondi, a prescindere dal tempo della loro esecuzione.

Pare comunque auspicabile un intervento in materia del legislatore, il quale introduca una chiara ed organica regolamentazione delle operazioni di dragaggio dei fondali portuali, anche per quanto concerne le conseguenze che ne possono derivare sotto il profilo ambientale ed i rapporti sostanziali e procedurali con gli interventi di bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale. L'attuale disciplina della materia è infatti limitata a talune specifiche disposizioni normative sparse *passim* all'interno del nostro ordinamento giuridico, tra le quali pare opportuno ricordare, oltre al già menzionato art. 8.3, lett. *m*), della L. n. 84/1994, l'art. 35 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole"), il quale si occupa della destinazione dei fanghi di dragaggio, statuendo che l'immersione deliberata in mare dei "materiali di escavo dei fondali marini" (comma 1, lett. *a*) è consentita soltanto su autorizzazione rilasciata dalla Regione

²⁶ Cfr. TAR Liguria, sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 642 ss., poi comunque riformata da Cons. St., sez. VI, 19 gennaio 2005, n. 94, in *Foro amm.*, CdS, 2005, I, p. 166 ss.

interessata²⁷ ed allorché sia dimostrato, nell'ambito dell'istruttoria all'uopo espletata, l'impossibilità tecnica o economica del loro utilizzo ai fini di ripascimento o di recupero, oppure il loro smaltimento alternativo, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Ambiente, emanato di concerto con i Ministri dei Lavori Pubblici, dei Trasporti, per le Politiche Agricole e Forestali nonché dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (comma 2).

²⁷ L'art. 21 della L. 31 luglio 2002, n. 179 ha infatti trasferito alle Regioni la competenza al rilascio dell'autorizzazione, statuendo testualmente che "per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione di materiali di scavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero, l'autorità competente per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 35, comma 2 del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, è la regione, nel rispetto dei criteri stabiliti dal medesimo articolo 35 e fermo restando quanto previsto dall'art. 62, comma 8, del citato Decreto Legislativo n. 152 del 1999. In caso di impiego di materiali provenienti da fondali marini, le regione, all'avvio dell'istruttoria per il rilascio della predetta autorizzazione, acquisisce il parere della commissione consultiva della pesca istituita presso la capitaneria di porto interessata e ne informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio".

